

## **Bases constitucionales o institucionales de la forma de Estado en la Constitución Política de Chile<sup>1</sup>**

### **1. Diagnóstico**

Como se sabe, el artículo 3º de la Constitución Política de la República establece la norma matriz en materia de bases de la institucionalidad territorial de la Administración del Estado, lo que debe entenderse sin perjuicio de lo que señalan otras normas dentro del mismo capítulo I de la misma carta que tienen también influencia en la materia. En este sentido, ésta disposición señala lo siguiente:

“El Estado de Chile es unitario.

La Administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”

Esta norma fija así las características estructurales de la organización territorial del poder público en Chile, las que se pueden identificar con los siguientes elementos:

- a) La definición del Estado de Chile como un Estado unitario, es decir, como un Estado que reconoce normativamente un solo centro de impulsión política (nacional), radicado preferentemente en nuestro caso en el Presidente de la República, y una regulación legal uniforme en todo el territorio nacional.
- b) La admisión de formas de distribución territorial del poder (descentralización o desconcentración), pero sólo en el marco de la Administración del Estado. Esto impediría extenderla, en principio, al ámbito del Gobierno (en sentido estricto), el Poder Judicial o el Poder Legislativo, ya que ellos escapan a la dimensión estrictamente administrativa.
- c) La identificación precisa en la Constitución de formas de distribución del poder público, poniendo como alternativas la descentralización y la desconcentración. Esto

---

<sup>1</sup> Texto aprobado por el subgrupo de Descentralización Política, sobre un borrador original preparado por el comisionado Juan Carlos Ferrada y el aporte de Humberto Nogueira. Este texto fundamenta los preacuerdos aprobados por la Comisión Asesora en su plenario de 10 de mayo de 2014, en Iquique.

implica entregar al legislador una opción, la que se satisface caso a caso de acuerdo a las prioridades políticas que se señalen en cada momento.

d) Un mandato a todos los órganos del Estado de promoción de la regionalización y el desarrollo equitativo y solidario de todos los territorios, pero sin establecer formas precisas de llevar adelante aquel.

En este marco, es evidente que la Constitución chilena, siguiendo los modelos diseñados por la Constitución de 1833 y 1925, hace una opción preferente por la uniformidad política e institucional, sólo permitiendo algunas formas de distribución territorial del poder, pero radicadas estrictamente en el ámbito administrativo. Esto implica concentrar la decisión política en el Gobierno central, ya sea directamente o por sus delegados, dejando a los órganos territoriales una labor de ejecución de estas políticas, programas y planes de nivel nacional.

Esto explica el diseño institucional establecido en el capítulo XIV de la misma Constitución sobre Gobierno y Administración interior del Estado y la Ley Orgánica Constitucional que lo desarrolla, estableciendo una estructura homogénea de autoridades y unidades administrativas en regiones, provincias y comunas, donde la función de gobierno o política queda radicada en los Intendentes y Gobernadores (como agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República), entregando sólo la administración (ejecución) a los órganos elegidos por los ciudadanos (Gobiernos Regionales y Municipalidades).

## **2. Propuesta**

Sobre la base del diagnóstico anterior, una propuesta que avance en la descentralización del país debiera estar marcada por los siguientes elementos esenciales, los que deberían formar parte de las Bases de la nueva Institucionalidad:

**a) El Estado chileno deberá ser un Estado descentralizado, con entidades territoriales autónomas, pero soberanía nacional única.**

El Estado de Chile debiera ser estructurado como un Estado descentralizado, con entidades territoriales que gozarán de autonomía política, administrativa y fiscal. Esto implica configurar a estas entidades con una amplia capacidad de autogobierno, que permitirá incluso la atribución de una potestad normativa propia, pero reafirmando al mismo tiempo la soberanía única e indivisible del Estado de Chile.

En este contexto se propone eliminar de la Constitución la referencia al carácter “unitario” del Estado, reemplazándolo por la voz “descentralizado” o “regional”, según se estime más conveniente. Esto, puede contribuir a reafirmar el proceso de distribución del poder que se pretende llevar a cabo, extendiendo ahora la descentralización no sólo a lo administrativo, sino también a lo político y fiscal.

**b) Identificar como unidades territoriales básicas de distribución del poder a las regiones y comunas, sin perjuicio de la creación de otras unidades territoriales que establezca el legislador para ciertos territorios o materias determinadas**

Las unidades territoriales básicas en las que se estructuraría el poder público serían las regiones, comunas y demás entidades territoriales autónomas que establezca el ordenamiento jurídico. Estas unidades territoriales servirían de ámbito espacial para la instalación del aparato público territorial, ya sea del descentralizado de origen representativo territorial, como del desconcentrado burocrático del nivel nacional.

El legislador<sup>2</sup> sería el llamado a establecer estas otras unidades territoriales, como territorios o zonas especiales, en la medida que las características territoriales, demográficas o culturales lo exijan. Estas nuevas unidades territoriales deberían tener estatutos especiales, atendidas las particularidades de ese territorio, gozando además de una autonomía similar a las entidades regionales.

**c) Fijar como característica constitucional básica del modelo institucional la representatividad de los órganos políticos de dirección de las entidades territoriales**

La Constitución debiera establecer como una característica básica de los entes descentralizados territorialmente su representatividad y legitimidad política. Esto supone establecer desde la Constitución un mandato de elección popular de las autoridades de estos órganos, impidiendo la existencia de modelos mixtos con designación presidencial. Ello no impide que en el ámbito de los órganos desconcentrados del poder central puedan existir designaciones directas del Presidente de la República o de la autoridad facultada para hacer el nombramiento, lo que es propio de la estructura jerárquica o dependiente de estos órganos.

---

<sup>2</sup> También se ha planteado que la definición de los tipos de territorios, así como sus características básicas, estén regulados directamente en la Constitución.

**d) Establecer como principios básicos de la organización territorial del Estado la autonomía, la subsidiariedad territorial y la solidaridad**

La Constitución debería establecer como principios básicos de la organización política territorial la autonomía, la subsidiariedad territorial y la solidaridad. La primera implica reconocer desde la Constitución una capacidad de autogobierno de las entidades territoriales descentralizadas que establece el ordenamiento jurídico. La segunda – subsidiariedad territorial- supone una opción preferente por la radicación de potestades públicas en los órganos más cercanos al ciudadano, atendida la complejidad y entidad de las funciones públicas correspondientes. Y la tercera –la solidaridad- alude a la afirmación desde la Constitución de una finalidad explícita de la organización territorial por la búsqueda de un desarrollo armónico de todos los territorios del país

La solidaridad inter territorial permitiría que el mismo constituyente, en el capítulo correspondiente a la materia, o el legislador, diseñaran instrumentos de compensación económica entre los territorios, discriminando positivamente en la asignación de los recursos públicos, de acuerdo al menor desarrollo de un territorio determinado.

**e) Competencias, funciones y atribuciones de las entidades territoriales**

En las Bases de la Institucionalidad debería plantearse como una cuestión básica la distinción entre las funciones de gobierno regional y de gobierno interior, atribuyendo la primera a los gobiernos y entidades territoriales autónomas y la segunda, el gobierno interior, a los órganos desconcentrados del nivel central y los representantes o agentes del Presidente de la República.

En este marco, las entidades territoriales tendrían todas las funciones que corresponden al gobierno regional, además de aquellas que le sean transferidas o delegadas desde el nivel central. Para esto último, debería contemplarse una habilitación constitucional específica para la transferencia de competencias desde el aparato central a las unidades administrativas territoriales por vía Decreto Supremo del Presidente de la República,<sup>3</sup> previo informe favorable de los Ministerios de Hacienda, Interior y de los demás relacionados con la materia específica de que se trate.

---

<sup>3</sup> Algunos han planteado que la transferencia sea por ley.

Además debería contemplarse la posibilidad de que las entidades territoriales celebren acuerdos o convenios de colaboración para el desarrollo de actividades conjuntas, lo que facilitaría la radicación de competencias más complejas en los territorios.

**f) Potestad normativa territorial.**

Por último debiera contemplarse en esta parte la existencia de una potestad normativa territorial de los entes descentralizados, como una manifestación de la autonomía política, administrativa y financiera asignada a éstos, la que debería desarrollarse en el ámbito de competencias de estas entidades.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Aunque se coincide en la potestad normativa regional, aún no hay pleno acuerdo sobre la jerarquía de estas normas regionales, respecto de la ley nacional. Igualmente hay que detallar su relación con normas infralegales y los mecanismos de control en su elaboración y ejecución.